清史研究前沿 · 清代国家财政与社会动员

清嘉道时期盐斤加价归公与盐税变革

刘文远

[摘要] “盐斤加价”是指在盐价确定后，为实现“恤商”或“裕课”等目标而提高盐斤售价。嘉庆朝以前，加价主要用于弥补盐商亏损；嘉庆年间，为筹措治河经费，盐斤加价从“归商”转向“归公”。这一转变是清廷在坚持“永不加赋”国策背景下应对财政困境的重要举措，其本质属于广义的“借资民力”，并以“受益原则”强化其正当性。加价归公缓解了短期财政压力，但由于缺乏制度约束，其在晚清逐渐失控，成为最重要的附加税之一，凸显了传统财政体制在应对危机时的权宜性与局限性。

[关键词] 清朝 财政 盐税 盐斤加价

[中图分类号] K249.3 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2025）－02－0043－022

盐税在传统财政体系中占据着极为重要的地位。在清代前中期，盐税是仅次于田赋的第二大税收来源。晚清时期，尽管新税种不断涌现，但盐税在国家财政收入中的占比并未降低。到清末试办预算之时，盐课茶课合计高达4700余万两，几乎与田赋持平。[①] 在新增盐税中，除了略有增长的盐课和新增的盐厘外，“盐斤加价”的增长尤为突出，在一些重大工程建设和军事行动的经费筹集中发挥了关键作用。

“盐斤加价”是指在盐价确定后，为实现“恤商”或“裕课”等目的而提高盐斤售价。历代几乎都有提高盐价的情况，但加价的目的有很大差异。在乾隆时期，盐斤加价用于补贴盐商因成本上升等原因造成的亏损，称为“加价归商”。本文所讨论的加价特指加价所得归官府支配的情况，即“加价归公”。这一现象始于嘉庆朝。当时为筹集南河大工经费，盐斤加价归官府直接支配，从而成为一项重要的财政收入。

关于盐斤加价问题，学界已有诸多研究成果。陈锋对此进行了系统而深入的考察，揭示了盐斤加价在清代财政体制中的作用及其对盐政的影响。[②] 近年来的相关讨论主要集中在晚清盐斤

[收稿日期] 2024－12－28
[作者简介] 刘文远（1973— ），男，中国人民大学历史学院副教授，北京 100872，lwy2008@ruc.edu.cn
[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“清代重大自然灾害的财政应急机制研究（1644—1850）”（21BZS097）阶段性成果。

① 《军机处录副奏折》，宣统二年十二月二十七日资政院总裁溥伦等呈议决试办宣统三年全国岁入岁出总预算案清单，中国第一历史档案馆藏（本文所引档案，除特别说明外，均藏该馆），档案号：03－7515－097。

② 陈锋：《清代盐政与盐税》，武汉大学出版社，2013年。

加价决策与执行过程中中央与地方关系，以及财政关系的演变等问题上。[①] 对于嘉道时期盐斤加价从“归商”到“归公”转变的具体过程，尚未见系统梳理。本文以“盐斤加价”从“归商”到“归公”的转变为线索，探讨清廷在坚持“永不加赋”国策的背景下，面临财政困境时的选择及其内在逻辑，并进一步分析盐斤加价归公在盐税变革中的重要意义。

一、盐斤加价“归公”之议的提出

顾名思义，“加价”是与“定价”相对而言的。在清代，不同盐区官定盐价存在很大差异。如长芦盐区早在康熙年间就已确定了官价，而两淮盐区则长期未能定价，直到乾隆初年，才开始推行官定盐价。盐价一旦确定，盐商便不能随意加价售卖。到乾隆中后期，物价普遍上涨，加上“银贵钱贱”，盐商的成本大幅增加，导致亏损严重，盐课积欠问题愈发突出。为了弥补盐商的损失，朝廷允许某些地区的食盐加价售卖，加价所得归盐商所有。这种做法被称为“加价归商”，也称为“补贴加价”。虽以补贴商人为名，“实为补征欠课”。[②] 盐斤加价“归公”，则是指所加盐价并非为“调剂商力”，而是为增加官府财政能力，解决重要公共事务的经费需求。

本质上讲，“加价归公”相当于在既有盐课基础上直接增加盐税，清廷对此决策还是比较慎重，因此从“归商”转变到“归公”经历了一番曲折。其中一个关键环节，是加价目的既非“恤商”，也非直接“归公”，而是用于弥补积欠盐课帑利等项。嘉庆五年（1800）正月，长芦盐政观豫提出了类似建议。芦东盐区积欠严重。嘉庆二年，盐政徵瑞奏报历年缓征银达 531 万两，借领帑利等银 1157 万两，每年需缴款项竟多达 300 万两。因嘉庆帝曾当面训示“加价究属病民，宁使损上以恤商艰，不可为商而累百姓”，显然不能延续乾隆朝加价恤商的做法。徵瑞按照“宁使上以恤商艰”的思路，奏准积欠分别豁免、分年带征。[③] 但观豫认为，“旧欠展限，不过暂济目前之急，究难拯其疲乏”，奏请仿照从前历届加价，每斤暂加制钱 2 文，这样积欠盐课等项才能于十余年间全数交清。[④]

主持复议的户部尚书朱珪却认为，长芦此前因钱价过贱已加价三次，又经豁免 260 万两，“余欠展三年，商力自宽，且今钱价又渐贵，应无庸议”，驳回观豫的奏请。[⑤] 嘉庆帝认为“所驳甚是”，并在随后颁布的长篇谕旨中严厉斥责了官员“言利”的行为。他指出：虽然观豫所请加价是为了清完积欠盐课，但加价之后未必能保证国课完缴。而盐斤为食用所必需，一旦增加，人人均受其累。私盐本因官盐价高而起，再加盐价，私盐势必更为泛滥。如果各地盐政纷纷恳请加价，将无休止，“徒然病民以裕商，更属不值”。他甚至强调，军务平息之后，所开捐例也应停止，更不用说“无故将盐价加增”。[⑥]

---

① 相关成果有刘增合：《清末禁烟时期的盐斤加价与督抚干政》，《清史研究》2004 年第 3 期；李丽霞：《清末盐斤加价与财权关系的转变》，《历史教学》2015 年第 2 期；李丽霞：《清末盐斤加价考议》，《历史教学》2016 年第 10 期；钟莉：《清末盐斤加价与官商博弈 : 以四川南部县为中心》，《盐业史研究》2018 年第 4 期；唐靖：《清末资政院滇籍议员活动述论 : 以云南盐斤加价案为核心》，《中国边疆史地研究》2016 年第 4 期；张嘉玮：《清末滇督李经羲与云南盐斤加价案的纠葛》，《盐业史研究》2022 年第 3 期；陈明亮：《光绪中期湖广盐斤加价与鄂省江防经费筹措研究》，《盐业史研究》2023 年第 2 期；等等。

② 陈锋：《清代的盐政与盐税》，第 193–194 页。

③ 《宫中档奏折》，嘉庆二年八月初九日长芦盐政徵瑞奏，台北故宫博物院藏（本文所引档案，档案号中有“故宫”“故传”“故机”字样者，均藏该馆），档案号：故宫 088740。

④ 《宫中档奏折》，嘉庆五年二月二十八日长芦盐政观豫奏，档案号：故宫 090954。

⑤ 《史馆档》，《清史臣工传 · 朱珪》，档案号：故传 006770。

⑥ 《清仁宗实录》卷 61，嘉庆五年三月戊午。

此次加价提议最终未能获准。但从观豫的奏请中可以看出，与以往加价“恤商”相比，此次提议已有不同，如嘉庆帝所说，其目的是确保积欠盐课的征收。此次提议尚未明确提出“归公”，三年后，直隶总督颜检正式提出“加价归公”的建议。

嘉庆八年六月，直隶总督颜检密奏，直隶河道淤积严重，堤坝坍塌，导致民间频遭水旱之苦。十余年间，赈灾所用谷米多达480余万石，银520余万两，合计超过1000万两。而若要大举兴修水利，还需银500万两。他奏请参照三年前长芦盐政观豫的建议，每斤盐加价3文，每年可得银852 857两，其中一半解存藩库以备大工，另一半归入运库抵补商欠。这一提议与三年前嘉庆帝所颁上谕相冲突。他解释称，长芦此前加价为解决商欠问题，而此次加价则是“以百姓之资财，卫百姓之田庐，与寻常言利者迥乎不侔”。他进一步指出，田赋加征久有禁令，捐例也已停止，而食盐是生活必需品，每人一月食盐不及一斤，每斤加价数文，相比田亩歉收、房屋坍塌的损失，已微不足道。他强调，盐斤加价与田亩加赋不同，且目的是保护百姓田庐。嘉庆帝的态度较为暧昧。按三年前的说法，他将类似加价视为“言利”，必定坚决反对。但此次他却批道：“从前既有加价之事，亦属可行。会奏折内将从前因何事加价一并叙入。”①从批语中不难看出，对因公加价，他是倾向于支持的。

受嘉庆帝“鼓励”，颜检提出了更进一步的加价请求。八月初七日，他与长芦盐政赛尚阿联名上奏，回顾了芦东历届加价成案，称以往加价多为弥补商人亏损，“专裕商力”，民间尚且没有反对之声。此次加价则是“以百姓之资财，卫百姓之田庐”，民间更不会有异议。二人认为加价归公是“以公办公，利济商民，在公家毫无余羡，无利可言”，绝非“言利”，奏请山东各州县每斤盐也加价3文，每年得银1 293 790两，其中一半解直隶藩库，另一半归解商欠，水利工程完工后停止。②此次嘉庆帝表现得较为谨慎。八月初十日，他颁布谕旨，再次强调加价一半归解商欠“仍属无益”，并以乾隆年间屡次增价而长芦积欠仍达1040万两为例证。他指出，水利建设虽事关重大，但是否必须加增盐价才能办理，仍需慎重考虑。他谕令大学士九卿“悉心妥议具奏”。③

九月初，议奏才有了最终结果。其间，山东道监察御史舒升阿奏称：“加增盐价甚属无益。”他认为，以往加价归商，“所获余利徒肥各商”，建议以钱价贵贱为标准，分别计算银两数目，先追缴积欠之银，另筹款生息，收利以为修防河工之用。鉴于钱价已贵，行销盐价却未降低，应将盐商所获余利“另立一款解部，统归河工之需”。大学士保宁等议奏，认为颜检等所请加价“不独与前旨不符，且官盐价既增高，则私盐势必充斥，穷民趋利若鹜，将来狱讼繁兴，不可不防其渐”，“所请加价之处，实非政体，应毋庸议”。但对于直隶水利经费从何筹措，并未明言，只是将其与舒升阿所提的“盈余归公”建议一并交直隶总督与长芦盐政“详悉确查具奏”。④

嘉庆帝在上谕中批评颜检、赛尚阿“轻听商人之言”，下令传旨申饬。然而，对于水利经费的出处，同样没有确定，而是命颜检踏勘工程，统计银数后再奏报。他对舒升阿“盈余归公”的建议颇感兴趣，谕令颜检等人体察情形，是否可以“划出归公”“据实具奏”。⑤

结果可想而知，长芦积欠已达1000多万两，岂能有“盈余”可以“归公”？不久，颜检等人奏报，现在钱价与乾隆五十三年（1788）相差无几，而成本贵至数倍，“实无余利可以归

① 《宫中档朱批奏折》，嘉庆八年六月初六日直隶总督颜检奏，档案号：04-01-05-0096-025。

② 《宫中档朱批奏折》，嘉庆八年八月初七日直隶总督颜检、长芦盐政赛尚阿奏，档案号：04-01-05-0093-035。

③ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第8册，广西师范大学出版社，2000年，第295页。

④ 《军机处录副奏折》，嘉庆八年九月初十日大学士保宁等奏，档案号：03-1773-062。

⑤ 《清仁宗实录》卷120，嘉庆八年九月壬寅。

公”。[1] 嘉庆帝谕称：

> 前次盐务加价，如果于按年完缴官项及应需成本之外尚有盈余，自应划出归公。今既据该督等调查物价账目，一切较前增昂，委无余利，自系实在情形。所有节年盐务加价核计盈余应行归公之处，竟无庸议。[2]

由此可知，尽管此次“加价归公”建议被驳回，但皇帝明确指出“盈余”应“归公”，这就为后来“加价归公”的正式实施埋下了伏笔。

直隶水利经费的筹集仍未有明确方案，工程也因此无法启动。到嘉庆十一年，署理直隶总督裘行简拟修筑千里长堤，需用银 40 万两。他奏请先从运库盐课项下拨银，解交藩库，再参考乾隆朝加价成案，每斤盐加价 1 文，为期一年，“以赢余所入之数”返还预先借垫盐课。他解释称，此次加价与乾隆朝不同，修河筑堤“原为小民永谋生计，恤商正所以惠民”，必然“民情自皆乐从，于商力亦无赔累”。[3] 与此前颜检两次奏请加价归公一样，他也将“加价”表述为“为民兴利之举”，以“受益原则”强化其正当性。不同之处在于，此次加价是全数归公。

嘉庆帝仍未允准，称盐斤加价原为恤商起见，当钱价过贱时暂时准行，但“究属病民，非可引以为例，屡经降旨饬禁”。他表示，自己对关系民生之举，“即多费帑金，从无靳惜”，谕令所需 40 万两，动用正帑支付，“无庸于盐务中屑屑筹费为也”。[4] 对于“经费有常”的清朝财政而言，动帑 40 万两尚无大碍，但当南河兴举大工，面对动辄几百万甚至上千万两的巨额经费支出时，嘉庆帝就很难再保持“多费帑金，从无靳惜”的高调了。

二、从“加价归商”到“加价归公”的转变

与直隶水利相比，南河不仅关乎漕运、盐运，还涉及数省河防，需费更为浩大。仅嘉庆五年堵筑邵家坝民堰漫口一次，就动支银 165 余万两。为此，朝廷不得不重开捐例，但实际仅收到 22 万余两，其余部分均由正项支付。[5]

更为严峻的是，南河的工程例价长期未变，官吏在奏销时往往虚报丈尺和土方，随意浮冒，致使河工成为财政的一大“漏卮”。在购料紧急时，不得不给予“帮价”，但帮价不能从正项开支，只能由河工和地方官员分别“摊赔”或“摊捐”。例如，嘉庆二年和三年，江苏省地方官员摊捐 20 万两，河工官员摊捐 27.7 万余两，邵工帮价又摊捐 15.3 万余两。[6] 这种做法不仅给国家财政造成了巨大压力，也严重影响了官府的日常公务。

鉴于“非增价不能办工，非虚捏不能报部”的河工积弊，南河总督戴均元等人积极推动改革。[7] 从嘉庆十一年开始，南河河工料物改为“实用实销”，价格成倍增长。随着南河险工不断出现，费用愈发浩繁，清廷捉襟见肘的财政面临更加沉重的压力。嘉庆君臣不得不考虑在经制税收之外开辟新的财源。正是在筹集经费过程中，发生了盐商捐输—盐斤加息—盐斤加价归公的转变。

（一）由盐商捐输到“加息”归商

嘉庆十一年，南河先后发生了宿南厅郭家房、铜沛厅苏家山、外河厅王营减坝、扬粮厅荷

① 《军机处录副奏折》，嘉庆九年正月十七日直隶总督颜检、长芦盐政玉庆奏，档案号：03-1774-001。
② 黄掌纶纂：《长芦盐法志》卷 2《谕旨》，嘉庆十年刻本。
③ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十一年正月初八日署理直隶总督裘行简奏，档案号：04-01-05-0110-004。
④ 《清仁宗实录》卷 156，嘉庆十一年正月戊午。
⑤ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆八年七月初九日兵部尚书费淳、南河总督吴璥奏，档案号：04-01-05-0094-003。
⑥ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十年二月十三日两江总督陈大文奏，档案号：04-01-05-0105-003。
⑦ 《军机处录副奏折》，嘉庆十一年七月初十日南河总督戴均元奏，档案号：03-2073-032。

花塘、山盱厅智礼两坝等多处漫口，堵筑大工物料价值均按“实用实销”原则核算。按照惯例，一旦有重大工程兴作，首先动员盐商报效，此次也不例外。两淮盐商以“凡湖河紧要工程，均系商等运盐往来之地，又皆住居淮扬，身家所系，何敢稍有漠视”为由，“情愿”捐银300万两。这笔巨款并非一时可以凑齐，而是先从运库垫借，盐商分6年缴还。①嘉庆帝以“该商等托业淮扬，蒙庥桑梓，恳请公捐修筑堤岸工程银两”，“加恩赏收”，并准许分6年完缴。②两浙商人吴康成等人也呈请公捐银50万两，同样先从运库款内垫解，待嘉庆十三年盐引售完后归款。③

然而，盐商的捐输是以借垫库款、分期还款的方式进行的，短期内官库存款并未真正增加，还隐含着盐商从中贪墨、拖欠甚至转化为积欠的可能。另一方面，盐商往往会借此私抬盐价，或者以“商力疲乏”为由，呈请加斤、加息甚至加价。就在慷慨捐输300万两之后不久，两淮盐商便提出了在额定余息之外再加余息的要求。十一月初，两淮盐政额勒布代盐商奏请，称自乾隆五十三年以来，每引余息仅有4厘，合银4钱2分，而每引成本已增加到2两数钱，以余息抵补后，“亏血本一两数钱”，奏请照乾隆五十三年的成本数额，再加余息1分5厘，“以苏商困而裨课运”。④

两淮盐商获准加余息始于乾隆六年。当时在议定盐价时，为保证商人的利润，特在核定成本之外，每引酌给余息。⑤表面上是加“余息”，但最终还是要摊入盐价之中，实际上就是“加价”。不过，强调所加为“余息”，即盐商资本所应得的“利息”，以此强化“归商”的理由。但户部议复额勒布所奏时明确指出，“请加余息，即系请加盐价，只计恤商，不图便民”，予以驳回。第二年四月，额勒布再次上奏，声称两淮盐商因本重价轻，极其困乏，每运1引赔折银2两数钱，纷纷停运，恐民间“有淡食之虞”，奏请仍照前奏每引加余息1厘5分。⑥嘉庆帝也认同，如果盐商成本亏折，后运不继，必然影响食盐供应，“亦非经久之计”，但增加余息“与加价无异”，会造成私盐泛滥。他谕令湖广、江西各督抚调查现行盐价与盐商办运成本，是否准予加息，据实复奏。⑦

湖广总督汪志伊在奏折中称，湖北每斤盐需钱40文上下，自乾隆五十三年定价后，物价昂贵，加之淮扬水灾，盐商成本加重，“属实在情形”。如不加调剂，“两湖民人必有淡食之虞”，“是病商即以病民也”。但他认为，额勒布按照成本增加余息1分5厘，余息银共140万余两，盐价骤增，必然会影响民食，导致私盐充斥。他建议，不按成本比例增加余息，而是仿照原额余息每引3钱，新增余息每引1钱2分的成例，每引再加余息4钱2分。这样每年多得余息银32.7万余两，摊算每斤加银1厘2毫有零，每人每天食盐不过3钱，一月增加不到1厘，增加的额度不到额勒布原奏的四分之一。⑧

湖北巡抚章煦没有就是否加息提出建议，而是提议每引加盐20斤，不入成本之内，既可避免盐价提高增加百姓负担，又能增加食盐供给和商人的利润。⑨两江总督铁保详细开列了江西和湖广的引盐成本，称江西每引合计成本银14.5两零，以乾隆五十三年成本合银12.5两零核算，

---

① 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十一年七月初六日两江总督铁保、两淮盐政额勒布奏，档案号：04-01-05-0108-005。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》第11册，第578页。

③ 《嘉庆道光两朝上谕档》第11册，第601页。

④ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十一年十月十一日两淮盐政额勒布奏，档案号：04-01-35-0487-031。

⑤ 陈锋：《清代盐务与财政》，中西书局，2023年，第131页。

⑥ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十二年四月初五日两淮盐政额勒布奏，档案号：04-01-35-0488-018。

⑦ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十二年五月十七日湖广总督汪志伊奏，档案号：04-01-35-0488-023。

⑧ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十二年五月十七日湖广总督汪志伊奏，档案号：04-01-35-0488-023，04-01-35-0488-024。

⑨ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十二年五月十八日湖北巡抚章煦奏，档案号：04-01-35-0488-027。

每销盐 1 引计亏成本银 1.96 两零；[①] 湖广每引合计成本银 14.1 两零，以乾隆五十三年成本合银 12.49 两零核算，每销盐 1 引计亏成本银 2.1 两零。[②] 他没有明确表示是否应该加息，但指出“近年物价较贵，今昔不同，此盐政臣额勒布所以有一再议加余息之请，非得已也”，认为即使按照每引加息 1 分 5 厘计算，每斤共银 5 厘 2 毫，每人每月多费银 3 厘，与米麦薪菜价格相比，“尚有轻重之别”，其倾向性已很明显。[③] 稍后，江西巡抚金光悌所上奏折与铁保基本相同，建议按照额勒布的奏请，“每引比照成本加余息一分五厘”。[④]

户部驳回了金光悌按成本加余息 1 分 5 厘和章煦每引加盐 20 斤的建议，议准汪志伊在原额及新增余息的基础上每引再加一倍余息的建议。按此计算，湖广每年可加余息银 32.75 万余两，江西可加 11.35 万余两。户部认为这样每斤售价只加 1 厘 2 毫零，为数无多，“尚不甚妨民食”。[⑤] 嘉庆帝予以批准，但强调此次加息“因商力疲乏，暂为调剂”，等商力恢复后，“仍复旧规”，并强调“此后再不得渎请加增，致滋民累”。[⑥]

在这次增加余息的讨论中，理由均为物价高昂，商力疲乏，丝毫没有提及两淮盐商公捐 300 万两。但从两件事发生的先后顺序，以及呈请者均为鲍有恒等盐商来看，不难发现，增加余息实际上是将捐输给盐商带来的负担转嫁给食盐消费者。只是由于有捐输不能计入成本的禁令，不便在行文中直接体现而已。但这层“窗户纸”最终还是会被戳破的。

（二）捐输与加价之间的关系

嘉庆十三年初，两江总督铁保提出了一个“通筹全局”“预固本根”的治河计划，通过对南河进行系统治理，避免“将就目前”的被动局面，预计需花费五六百万两。对于如何筹集经费，铁保认为，工程为保卫田庐之用，而夫工料价又散给民间，应该“以民力治民生”，“借资民力”，仿照山东曹工帮价的做法，在江苏、安徽两省田亩分年限摊征还款。[⑦] 由于两江连年灾歉，钱粮积欠严重，加之地方反应强烈，通省地粮摊征的建议未能施行。[⑧] 不久铁保上折撤回原议。

随后，铁保与两淮盐政额勒布以及钦差长麟等人商议，决定仍采用盐商捐输的办法。铁保、额勒布等在会奏折中首先表明，治河“正以卫民，必使闾阎乐业安居，即力役之征，圣王亦所不废”。他们强调“借用民力”的正当性，此次不进行摊征，是因为“江、安两省积欠尚多，民力不能充裕，若复新旧同时并征，势必重累不支，有名无实”。他们进一步论证：“摊征既不可行……为今之计，惟有借商力以治河，即资民力以恤商，其法似为两便。”由盐商捐输经费，是因为南河各工不仅关系到民生漕运，“于鹾务亦有裨益”。两淮总商江广达等人公捐 300 万两，先由运库垫解，待前次捐款六限全完之后，再分四年带缴归款。铁保等人认为，盐商捐输属于急公好义，但捐输也加重了运销成本，“若不量为调剂，诚恐误运堕销，未治河而鹾已累，亦非两全之道”。他们建议援照上年额勒布的奏请，加余息 1 分 5 厘，“听其暂时售卖，以每人每月食盐而计，仅多费银三厘，一俟河务告竣，商力稍充，即行停止”，这样就能实现“暂集众力以恤商，即借商成数以治河”的目的。只是“盐价亦非无故议增，不得援以为例”。[⑨] 长麟、戴衢亨在会奏中也称，核计各工需费 590 余万两，因“国家经费有常，正项钱粮势必不敷”，而江省

① 《军机处录副奏折》，嘉庆十二年五月二十九日两江总督铁保奏，档案号：03-1776-046。

② 《军机处录副奏折》，嘉庆十二年五月二十九日两江总督铁保奏，档案号：03-1776-045。

③ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十二年五月二十九日两江总督铁保奏，档案号：04-01-35-0488-030。

④ 《军机处录副奏折》，嘉庆十二年六月初五日江西巡抚金光悌奏，档案号：03-1776-048。

⑤ 《军机处录副奏折》，嘉庆十二年六月三十日大学士管理户部事务禄康等奏，档案号：03-1776-050。

⑥ 《清仁宗实录》卷 182，嘉庆十二年六月庚子。

⑦ 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年两江总督铁保奏，档案号：03-2074-082。

⑧ 具体经过可参见刘文远：《为民争利：包世臣南河经费改革思想与实践》，《清史研究》2019 年第 1 期。

⑨ 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年五月十九日两江总督铁保等奏，档案号：03-2078-077。

积欠太多，分年摊征也不可行，建议盐商捐输300万两助工，先由运库分年垫解。他们还建议朝廷“饬交长芦浙江盐政、两广总督、粤海关监督，令其体察各商，如有情愿捐输者，亦一体据情具奏”。①

五月二十四日，嘉庆帝针对两份奏折，连发数道谕旨。他首先“加恩照数赏收”淮商所捐300万两，并“交部议叙，以示嘉奖”。对于铁保等请加给余息的建议，嘉庆帝也强调：“筹款治河，势不得不借用商力，但未治河而鹾已累，亦非两全之道，自应妥为酌剂。着照所请，准其加余息一分五厘之数，听各商暂时售卖，俾资充裕。”同时，他还令浙江、长芦、广东等各盐政、海关监督向浙商洋商“妥为晓谕，令其各自筹酌，力能捐出若干”。② 稍后，长芦、两浙、广东盐商陆续报捐。浙江盐商公捐银120万两。③ 芦东商人江公源等呈请公捐银50万两，长芦请捐34万两，实收15万两，山东请捐16万两，实收8万两。以上均分3年完缴归款。④ 广东盐商公捐20万两，因“粤东商力本微”，“该省洋匪未净，于盐务不无扰累”，未予赏收。⑤

两淮盐商此次公捐300万两，分四限完缴。但嘉庆帝将这次分四限完缴与前次捐输分六限完缴混淆了，认为加余息1分5厘后，每年所得息银135万余两，按6年计算，仅所加余息一项，淮商就可多得800余万两。这样盐商不仅无损，反而获得巨大利润。于是他紧接着颁布上谕，称“该商等具有天良，当如何感激图报”，命钦差长麟等传谕淮商，将所得余息中“每年或再酌捐现银若干万两，随同旧捐之项按限输将，不准垫解”。⑥ 铁保等人回奏称，河工原定3年完工，按加3年余息计算，商人可得余息400余万两，除捐输300万两外，所剩无几。但铁保等也觉察到皇帝对商人通过余息牟利的警惕，奏称商人“感激天恩，复欲呈请再加报效”。⑦

淮商加息一事，也引起其他人的关注。五月初，陕西道监察御史史祐上奏，指责额勒布等在奏折中“含混其词”，蒙混奏请浮增盐价。他指出，表面上看每引加余息1分5厘数目不多，但核计每引加银1两8钱零，每引正盐344斤，每斤加银5厘有余。湖广、江西等省额行纲引150万余道，每年仅此一项即加银180余万两。盐商报效300万两河工银分4年完纳，每年只交75万两。而现在每年所加余息就达180余万两，“交公者少，私得者多”，显然是盐政“瞻徇商人，借名增额”。他对这种通过盐商捐输筹集经费，再加息、加价补贴商人的做法并不认同，认为与其给商人牟利的空间，不如直接加价归公更为有利。他认为南河河工是为了保卫民生，如果于盐价内每斤酌加五六文作为河工帮价，工竣之后，再恢复原价，民众定然“踊跃乐从”，“与其加价归商病民而无益于官，不如加价归官济公而兼利于商”。他建议每盐1斤加价6文，5文归公，1文归商，每年归公款项可达170万两。这样，“商人不得假公肥己，专擅利权，侵剥百姓，而小民知因要工加额，工竣即止，亦不以盐价骤昂致滋疑虑”。⑧

嘉庆帝因史祐上奏指责淮商加息等事宜，特派托津、那彦成率同史祐驰往两淮详核。或许是考虑到加息所得银两已大大超过捐输的数额，两淮盐商请托津等代奏，按照工程所需银590余万两，在前捐银300万两外，再捐银300万两。这样仅两淮盐商两次捐输就足够此次治河之用，依旧先借垫运库款项，然后分限归款。如此算下来，盐商捐输600万两，实际上加息8年

---

① 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年五月十九日刑部尚书长麟、户部尚书戴衢亨奏，档案号：03-2078-080。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》第13册，第258-259页。

③ 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年闰五月初六日两浙盐政三义助奏，档案号：03-2079-007。

④ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆朝起居注》第13册，广西师范大学出版社，2006年，第392页。

⑤ 《嘉庆朝起居注》第13册，第408页。

⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第13册，第265-266页。

⑦ 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年六月初二日两江总督铁保奏，档案号：03-2079-017。

⑧ 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年闰五月初一日陕西道监察御史史祐奏，档案号：03-1777-033。

可得余息银 1080 万两，[①] 商人仍有利可图。但见治河经费已有着落，嘉庆帝便欣然允准，“着该盐政将捐输各商人姓名查明造册报部，照例给予议叙，以示嘉奖”。[②]

（三）从“加息”归商到加价归公

南河经费的筹集方案经历了从直接动帑—民间摊征—盐商捐输—盐斤加息的转变。直接动帑因“国家经费有常”难以为继，民间摊征因江南积欠严重、民间反弹强烈而被搁置。但盐商捐输自康熙年间以来一直是朝廷解决重大工程经费的重要途径，此次南河兴举大工也采用了这一方式。清廷为强调“捐输”的自愿性质，避免盐商将负担转嫁给民间，曾禁止将捐输计入成本。但在盐价受限的条件下，盐商多采用拖欠方式，隐蔽地转移捐输带来的压力，迫使官府为保证盐课缴纳而调整盐价。以往加价归商时，朝廷尽量避免谈及捐输因素，但此次捐输因南河大工而起，铁保终于揭开这层关系，公开声明：“商情踊跃，固属急公，而现在成本较重，营运维艰，若不量为调剂，诚恐误运堕销，未治河而鹾已累，亦非两全之道。”按他的意思，既然盐商捐输会导致成本加重，营运艰难，就应该加给余息，予以“调剂”。[③] 钦差托津等查问加息是否“蒙混”时，铁保同样解释道：“因旧捐之项尚未全完，恐商力疲乏，因一并请加余息，以示体恤。”[④] 嘉庆帝在批准的谕旨中也提及：“淮商加息一事，额勒布前曾两次奏恳，均经部议驳斥，今因筹款治河，不得不借资商力，而该商等情殷报效，踊跃急公，是以加恩暂行允准”。[⑤] 言下之意，加息本来不能允准，因为治河借助盐商捐输，才通过加息对商人予以补偿。

在南河工程巨大经费压力下，嘉庆帝被迫揭开盐商捐输与盐斤加息之间的隐秘关系。然而，这种“借商力以办公，资民力以恤商”的办法，致使盐商不仅未付出，反而赚取了更多利润。因此，嘉庆帝曾追问 800 万两余息还应捐输多少，御史史祐则直接提出，与其增加余息以归商，不如直接加价以归公。

可是南河预计的各项工程尚未实施，又新增许多“新生工段”，仅这部分新工就已耗费 200 余万两。当南河总督徐端等奏报工程进展时，嘉庆帝非常恼怒，指责“原以南河经此次大兴修筑，即可永庆安恬，乃迁延至今，未曾举办，而别项工程所费已多，似此零星修补，年复一年，帑项虚糜，各工仍无起色，成何事体”，“国家焉有如许帑项供尔等糜费耶？”[⑥] 十二月初，钦差吴璥等奏勘海口各工，建议修复故道，接筑云梯关外大堤。铁保奏请拨银 290 万两，强调经费应于岁底春初到工。嘉庆帝终于忍无可忍，谕称：“国家帑项实在支绌。河工连年请拨之项，数已不赀，迄未一劳永逸。询之部臣，此时各省实已无项可拨，不能俯从所请。况天下经费甚多，岂能以天下全力专理一工乎？”[⑦] 几天后，吴璥、托津等奏报海口河口及高堰应办各工，铁保等又附折请饷。嘉庆帝称：“岂能以天下之全力专办一处河工？又岂能因一处河工停止天下经费？”但他也意识到各项要工层出不穷，不能置之不办，只是国库已空，经费支出却与日俱增，难以应对。在严峻的经费压力下，他谕令吴璥、托津会同铁保、徐端、那彦成三人尽心筹划，“除加赋一事系病民秕政，断不准行，又如藩库各项钱粮，以及盐课、关税并商捐等项皆不在计议之列……伊等当从长计议，有可以资助国用不致病民滋事者，即行详悉奏闻，候朕酌量施行”。[⑧]

嘉庆帝除了强调不可加赋、不动用官库帑项外，还特地指出“须于商捐之外，另为筹议”，

---

① 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年闰五月二十五日户部侍郎托津等奏，档案号：03-1796-002。
② 《嘉庆朝起居注》第 13 册，第 328-329 页。
③ 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年五月十九日两江总督铁保等奏，档案号：03-2078-077。
④ 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年闰五月二十五日户部左侍郎托津、南河总督那彦成奏，档案号：03-1777-039。
⑤ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 13 册，嘉庆十三年五月三十日上谕，第 265-266 页。
⑥ 《嘉庆道光两朝上谕档》第 13 册，第 586 页。
⑦ 《清仁宗实录》卷 204，嘉庆十三年十二月癸巳。
⑧ 《清仁宗实录》卷 204，嘉庆十三年十二月辛丑；《嘉庆道光两朝上谕档》第 13 册，第 735 页。

显然他对盐商捐输尤其是加息补商的做法并不满意。他稍后所颁谕旨中的这句话“总期足资工用，又不至扰累闾阎”，显示了他的真实意图：要以筹集到足够的经费为首要目标，只要不造成民间“扰累”即可。① 而从民间获取经费，除了田亩摊征事近加赋，且之前铁保已经自行撤回，不能再议，盐课、关税、捐输等也不能考虑，那就只有盐斤加价归公这一条路可走。

十二月二十五日，铁保、徐端、那彦成、吴璥、托津五人一同会奏，在筹划海口及河道工程时，最终提出了盐斤加价归公的建议。他们首先强调工程的目的是“利赖民生”，“天下之工，应用天下之力，力役有征，王政之所不废”，并以康熙时期靳辅治河“并不全资官办”为据，建议采取“出之于民而民不以为病”的办法：食盐是民间日用所需，每人每日所用不过 3 钱，每斤加价 3 厘银，每人每月只需多费银 1 厘 6 毫零，每年多费银不到 2 分。如果将有额引的长芦、山东、河南、河东、两浙、两广、福建、陕西、甘肃九处按额定斤两加价，每年可多得银 400 万两，且前有加价归商之例，并非创举，因此“不得谓之加赋”，与加息归商也有本质不同。这样“似与民生无损而经费少充，实于要工有裨”。② 铁保等还专门附上奏片，与原来所加余息相比较，民间加息负担还减一半，认为“于民间日用实可相安无事，不致稍有病民”。③

这一建议显然契合了嘉庆帝前谕中“足资工用，又不至扰累闾阎”的标准。嘉庆帝接到奏折后，并未交部议复，而是直接颁谕允准，强调“盐斤一项，虽出之于民，而与加赋少异，似与闾阎生计不致大碍”。但他也知道，各省情形不同，民间是否乐从，还不能一概而论。两淮地方因河工受益，“谅所乐从”，两浙、山东与江淮毗连，“谊难漠视”，而其他各地相距较远，与河防利害实无关涉。为避免激化社会矛盾，嘉庆帝特谕相关各省“体察情形，如以为事尚可行，不必拘定吴璥等酌加三厘之数，或就原额量增一二厘，准其暂行售卖。倘实有碍难办理之处，亦不妨据实奏闻”。④ 嘉庆帝通过直接颁布谕旨，正式确认盐斤加价归公这一措施，使得嘉庆八年提出的盐斤加价归公之议，终于付诸实施。

三、嘉道时期三次加价“归公”实践

清代各盐区的情况极为复杂，盐价也存在显著差异。正是因为这种复杂性，嘉庆帝在批准盐斤加价归公的同时，并未强令各地一律推行，而是充分考虑当地实际情况，采取灵活的办理方式。具体实施措施，经过朝廷与地方督抚、盐政官员之间的互动与博弈，最终得以确定。这些措施一旦确定，就会成为“成案”，并对后续政策产生深远影响。嘉庆十四年盐斤加价归公的意义，正在于此。有了这一先例，此后朝廷每当面临重大经费需求时，便可能考虑采用盐斤加价的方式加以应对。嘉庆十四年的河工加价一直延续到道光初年才陆续停免，但仅仅三年之后，第二次盐斤加价归公又开始实施。到道光末年，出现了第三次盐斤加价。虽然这些加价时断时续，但已经昭示了常态化的发展趋势。

（一）嘉庆朝“河工加价”的具体实施

嘉庆十四年盐斤加价归公是为了解决南河大工的经费问题，因此又称为“河工加价”。⑤ 具体加价方案由相关督抚及盐政复奏，朝廷再根据情况确定批准与否。一种情况是完全照准，如

① 《嘉庆道光两朝上谕档》第 13 册，第 789 页。

② 《宫中档奏折》，嘉庆十三年十二月二十五日刑部尚书吴璥、户部左侍郎托津等奏，档案号：故宫 098740。

③ 《军机处录副奏折》，嘉庆十三年十二月二十五日两江总督铁保等，档案号：03-1777-066。

④ 《清仁宗实录》卷 206，嘉庆十四年正月乙丑。

⑤ 乾隆至道光时期，为筹集河南、山东二省河工经费，采用了通省地粮摊征的办法，也称为“河工加价”，与盐斤加价中为筹集河费而进行的加价归公，有所不同。因此本文除强调嘉庆十四年的这次经费使用“河工加价”一名，其他地方多称“盐斤加价”，以示区别。参刘文远：《从河工加价摊征看清代加赋的正当化困境》，《中国经济史研究》2022 年第 2 期。

山西、两淮、浙江三地。山西巡抚成宁奏折中称，山西与其他省份情形不同，不能如吴璥所议加价 3 厘，仅能加价 1 厘。① 两淮盐政阿克当阿奏称，南河修筑工程，两淮地方百姓“无不借资保卫”，加价后“于民食实无防碍”，两淮应将未加余息各岸每斤加价 3 厘，共可增银 679 127 两。② 两浙盐政三义助奏称，“两浙与江境毗连，谊难漠视”，只是浙盐行销各地情形不同，难以划一增加，奏请正引腹里各地每斤增价 2 厘，其余各地每斤增价 1 厘，这样每纲可得银 52 万余两。③ 三地督抚和盐政奏请，均被交户部议准实行。

另一种情况是地方奏请加价却没有获准，如福建等地。闽浙总督阿林保奏报称，福建东南各地官商“积疲已甚，就现在情形而论，尚须减价敌私，庶有起色，未便遽请加增”，西路离海较远，私盐难以抵达，可每斤加银 2 厘，每年在原有正溢课银 30 万两基础上，增银 65 550 两。④ 考虑到福建盐课本来有限，正课尚不能如期完缴，如果骤然加价，“民虑食贵，势必越境贩私”，所以朝廷没有批准加价。⑤

还有的地方，因民情困苦等原因，申请免于加价。如陕西巡抚方维甸在复奏中分叙陕西行销盐引来源，行销河东池盐地方，已由山西巡抚成宁奏请加价，其余地方，或运销土盐，或运销鄂尔多斯盐，额引本少，纳课无多，奏请免于增价。⑥ 陕甘总督和宁也奏称甘肃“地瘠民贫，各处出产土盐，随地扫食”，通省盐课只有 19 000 余两，每斤盐价不过一厘二三毫，如果加价 3 厘，较原价增加数倍，“格碍难行”，而且银数无多，“于工用亦属无济”，所以奏请“俯念甘省瘠苦，毋庸加增盐价，以示体恤”。嘉庆帝朱批“甚是”，予以允准。⑦

直隶、山东、广东的情况更为复杂。直隶和山东经历了一番波折，才最后确定加价。早在二月，直隶总督温承惠与长芦盐政伊昌阿就复奏称，“商等世受国恩，现值河工筹备经费，商民断不敢以距河较远利害无关稍存推诿”，应按芦盐行销 185 州县，每斤加价 3 厘。但他们也提出了一些条件：长芦盐价均按钱文计算，建议按照每银 1 两换算制钱 1100 文计算，合计共增价银 63.9 万余两。由于此次加价归公，与以往加价归商不同，所需“巡费、解费、运钱”等费用，也应于加价中支付，“以免商人赔累”。嘉庆初年长芦数次奏请加价，多以筹集水利经费为由，此折中也提出，应从加价中再分出 13.9 万余两，作为直隶修理河道之用。⑧ 大学士等议奏后，没有允准留用直隶水利一事，认为该省如有要工，自应奏请动拨，不能截留加价，巡费、运费等项从加价内支付，也与定例不符。⑨ 伊昌阿与山东巡抚吉纶奏报山东盐斤加价的奏折中，也涉及银钱比价与扣除巡费等项的内容，同样被户部驳回。后经新任盐政额勒布奏请，大学士议准，长芦每盐 1 斤增制钱 2 文，加价全数归公，所需巡、运等费，由盐商“自行捐办”，所收盐价按制钱 1100 文易纹银 1 两交纳，共应收银 52.6 万余两。⑩ 山东也经吉纶、额勒布奏准，参照长芦，每斤加增制钱 2 文，得银 29.8 万余两。⑪

两广的情况与其他地区都有不同。总督百龄在奏报中称，“各埠地方虽距南河较远，于河防利害原无关涉”，但商民人等都“踊跃急公，无不乐从”。又称两广各地盐务情形不一，应将

---

① 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年二月十八日山西巡抚成宁奏，档案号：03-1777-073。
② 《宫中档奏折》，嘉庆十四年二月初九日两淮盐政阿克当阿奏，档案号：故宫 099164。
③ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年三月初十日两浙盐政三义助奏，档案号：03-1777-082。
④ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年二月初八日闽浙总督阿林保奏，档案号：03-1777-077。
⑤ 《清仁宗实录》卷 208，嘉庆十四年三月己巳。
⑥ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年三月二十二日陕西巡抚方维甸奏，档案号：03-1777-085。
⑦ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年四月二十一日陕甘总督和宁奏，档案号：03-1778-002。
⑧ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年二月二十六日直隶总督温承惠、长芦盐政伊昌阿奏，档案号：03-1777-072。
⑨ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年三月十七日大学士管理户部事务禄康等奏，档案号：03-1777-080。
⑩ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年七月初六日大学士管理户部事务禄康等奏，档案号：03-1778-015。
⑪ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年七月十九日山东巡抚吉纶、长芦盐政额勒布奏，档案号：03-1778-018。

易于销售的连州等35埠每斤加2厘，其次昭平等125埠每斤加1厘，难销之高明等28埠免于加增，统共可以增收盐价20.09万两零，平均每斤盐增价1厘3丝9忽。[①] 嘉庆帝认为，“粤东盐斤行销处所距南河较远，非两淮、两浙、芦东等处可比”，现在“有剿捕洋匪事宜，经费正多。若将所加盐价解赴河工，而该省一切捕费转须另为筹拨，徒多周折”，所以决定将此项盐斤加价银留为本省“捕盗之费”，这样加价“为保护桑梓之需”，商民“自当倍形踊跃”。[②]

（二）嘉庆朝“河工加价”的停免

按照“河工加价”归公的本义，应全为河工筹费，河工结束之后即当停止。但此次加价持续时间却比较长，各处停止时间也不一致。两广盐斤加价，留省作为“剿捕洋盗”经费。嘉庆十五年，经两广总督百龄奏请，“大小匪帮俱已办竣，海洋宁谧”，谕旨允准“所有加价银两即着停止”。[③] 湖广、江西所加1分5厘余息，于嘉庆二十三年经两江总督孙玉庭奏请停止。但为免“商力拮据”，嘉庆十二年所加4钱2分的余息仍被保留下来。[④] 至于两淮、两浙、长芦、山东，都是到道光帝继位以后，经反复奏请，才陆续停止的。

嘉庆二十五年十一月，两江总督孙玉庭奏请停止两淮盐斤加价。他首先强调，所加盐价是为筹备工需，“借商力以治河，不得不借民力以裕商”，是“原属出于万不得已，为一时权宜之计”，“并非永为定制”，而且加价“名为照额加售，实则有亏正课”，“行之日久，而引壅课绌，其弊实深”。现在南河经过治理，每年工需较以前节省很多，3厘加价，应该停止。[⑤] 道光帝虽称“不难降旨允准”，但考虑到“此次加价、余息即概行停止，在课款不过少入数十万两，恐所减之价，仍不敌私盐之贱。既不能敌私，则盐引仍不能畅销，正课仍不能足额，于国帑民食两无裨益”，谕令孙玉庭再“通盘筹画”。[⑥] 孙玉庭奏报加价导致“引积过多”“库储过绌”“成本过重”“商力过乏”等积弊，认为必须减轻盐商成本，才能使商力稍裕，“踊跃办运，则盐务自有转机”。[⑦] 道光帝至此才同意，将淮南北纲食各岸盐斤加价，以及辛巳以前未销残引加价，“概行停止”。[⑧]

有了两淮的成例，两浙、长芦、山东等地也陆续奏请停止加价。道光元年（1821）八月，浙江巡抚帅承瀛奏报，因盐斤加价，两浙盐引滞销，未销积引多达60万，也请照两淮之例停止加价。[⑨] 长芦与山东的加价，自嘉庆十五年以后，每年拨50万两留充直隶水利经费，因此未能停止，而且因为盐课积欠多达1000多万两，自嘉庆十六年即因“盐价不敷成本”奏请再加价2文,1文归商,1文归补积欠。[⑩] 道光元年，两淮加价奏准停止后，长芦盐政福森也以“直隶历年办理水利，亦未尽数拨用，所有河工加价一项，现在并无急需”，加价归公反而造成官盐价增，官引滞销，奏准将长芦、山东加价归公2文豁免。但归商及归补积欠所加2文，仍旧保留。[⑪]

河东所加盐价1厘，则一直征收未停。道光十一年，河东盐商马德隆等以加价“倍于正课，

---

① 《宫中档奏折》，嘉庆十四年七月初二日两广总督百龄等奏，档案号：故宫100574。

② 《嘉庆道光两朝上谕档》第14册，第462页。

③ 《清仁宗实录》卷236，嘉庆十五年十一月丙子。

④ 《清仁宗实录》卷354，嘉庆二十四年二月甲戌。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆二十五年十一月二十四日两江总督孙玉庭奏，档案号：04-01-35-0499-033。

⑥ 《清宣宗实录》卷10，嘉庆二十五年十二月戊子。

⑦ 《宫中档朱批奏折》，道光元年二月初五日两江总督孙玉庭奏，档案号：04-01-35-0500-003。

⑧ 《清宣宗实录》卷18，道光元年五月庚午。

⑨ 《军机处录副奏折》，道光元年八月初六日浙江巡抚兼盐政帅承瀛奏，档案号：03-3170-030。《清宣宗实录》卷22，道光元年八月己亥。

⑩ 《宫中档朱批奏折》，嘉庆十七年三月二十日长芦盐政祥绍奏，档案号：04-01-35-0492-035。《嘉庆道光两朝上谕档》第17册，第187页。

⑪ 《宫中档朱批奏折》，道光元年六月二十七日长芦盐政福森奏，档案号：04-01-35-0500-017。

以致引盐滞销，商人历年赔累”，两淮等处久已停止，“河东事同一例”，请予减免。道光帝谕令山西巡抚阿勒清阿议奏。① 阿勒清阿认为，“国家经费有常，亦不可将向来经征多年之项遽行减免”，只是近年银价日增，各商颇有亏折，奏请将本年应征河工经费银展缓征缴。② 道光帝谕旨允准。此后河东盐斤加价，一直照旧征收。

（三）道光五年“堰工加价”

道光初年对归公盐斤加价的豁免并未持续太久。仅三年后的道光四年，长芦盐政阿尔邦阿以长芦商累难支、积欠盐课达 999 万余两为由，奏请恢复“嘉庆十四年加价之旧”，以 1 文归公清完积欠，1 文给商补钱价亏折，每年缴完 30 万两，34 年全完之后，归公部分解交内务府，归商部分或奏请裁减，或“一体充公”。③ 直隶总督蒋攸铦复奏认为，加价 2 文“于无可调剂之中为权宜补救之术，实系因公起见”，但“未免太优”，建议每斤加价 1 文，每年得银 30 万两，其中 20 万两专归积欠，其余 10 万两归商人帮贴。④ 当年虽被户部驳回，但到道光五年，又借捐助豫省大工的机会再次呈请，最终获准。

道光四年，南河高堰十三堡决口，堵筑工程浩大，需银数百万两。刚刚调任内务府大臣的阿尔邦阿率先提出“复盐斤加价以济工需”的建议，强调“盐斤加价为河工之用，正所以保卫民生”，并以自己曾任长芦盐政的经历证明“加价一事，实无病民之处”，建议恢复长芦盐斤加价 2 文。他还主张不仅两淮、两浙、山东应踊跃急公，闽粤等省“虽于河防较远，然同是食毛践土，当同切报效之忱”，也应一律加价。⑤ 道光帝将此折转发给长芦、两淮等处督抚、盐政，表示“加价究非善政”，但要求督抚“体察现在情形，是否不至病民，而于工需实有裨益，悉心酌议，据实具奏”。⑥

首先复奏的是长芦盐政福珠隆阿。他认为此前加价 2 文，“行之十余年，民间并无不便”，长芦每年可增收银 50 余万两，山东可增 20 余万两，于工需实有助益，建议照阿尔邦阿所奏办理，工竣后一半解部，一半赏给商人缴完积欠。得旨：“依议。”⑦ 河南巡抚程祖洛也认为此次加价是仿照从前成案，“以公济公”，但提醒不能“援为常额”，应加以限制，“恐将来有加无已，亦非善政”。⑧ 稍后，直隶总督蒋攸铦、山东巡抚琦善也都回奏加价“实不至于病民”，建议直隶、山东限定 3 年征收。⑨ 河南也奏定加价 3 年。

两江和浙江的复奏中却提出了不同意见。两江总督魏元煜和两淮盐政曾燠会奏指出，淮盐成本较重，前次加价 3 厘河费导致盐引滞销，“至今积引未能疏通”，若再加增，“必致滞销如旧，徒有加价之名，而无济公之实”。淮商宁可捐备河费银 600 万两，以济工需，也不愿再加盐价。只是所捐之款，需借垫正项，分 30 纲带还。⑩ 署理浙江巡抚黄鸣杰也奏称，两浙自道光三年灾歉以后，“额引未能畅销，若遽行加价，恐销数愈形壅滞”。商人情愿按引捐输银 200 万两，于河饷、输垫二款摊完后，再分 4 纲带还。⑪ 对这种拖延之计，道光帝显然心知肚明，谕令两处

---

① 《清宣宗实录》卷 187，道光十一年四月甲辰。

② 《宫中档朱批奏折》，道光十一年六月二十日山西巡抚阿勒清阿，档案号：04-01-35-0509-018。

③ 《宫中档朱批奏折》，道光四年正月二十二日长芦盐政阿尔邦阿奏，档案号：04-01-35-0502-029。

④ 《宫中档朱批奏折》，道光四年四月初一日直隶总督蒋攸铦奏，档案号：04-01-35-0502-035。

⑤ 《军机处录副奏折》，道光五年正月二十八日内务府大臣阿尔邦阿奏，档案号：03-3176-006。

⑥ 《清宣宗实录》卷 78，道光五年正月丙辰。

⑦ 《军机处录副奏折》，道光五年二月初六日长芦盐政福珠隆阿奏，档案号：03-3176-011。

⑧ 《军机处录副奏折》，道光五年二月二十四日河南巡抚程祖洛奏，档案号：03-3176-015。

⑨ 《宫中档朱批奏折》，道光五年三月初十日直隶总督蒋攸铦奏，档案号：04-01-35-0503-041；《宫中档朱批奏折》，道光五年三月二十四日山东巡抚琦善奏，档案号：04-01-35-0503-042。

⑩ 《军机处录副奏折》，道光五年二月二十九日两江总督魏元煜、两淮盐政曾燠奏，档案号：03-3176-016。

⑪ 《宫中档朱批奏折》，道光五年三月初四日署理浙江巡抚黄鸣杰奏，档案号：04-01-35-0503-040。

均免于加价，也免于捐输，但所带征的积欠各款，必须如期完缴。[①] 但到第二年，情况又发生了变化。

道光五、六年间，既有南河大工，又有镇压张格尔叛乱的军事行动，需费繁巨，仅有长芦、山东及行销芦盐的河南省部分地区实行加价，显然缓不济急。道光六年正月，南河总督严烺奏称，南河堰盱五处碎石坦坡工程需银 560 余万两，他引用嘉庆十四年加价归公成案，认为“实可复行”，两淮通共可增银 67.9 万余两，湖广、江西可分别增银 84 万余两、29 万余两，核计三处每年可增加 180 余万两。[②] 九月，阿尔邦阿再次奏请两淮、两浙一体加价，反驳“加价以致滞销”的观点，认为嘉庆二十五年停止加价后，盐引销售也未见畅旺，可见滞销非加价之故。他主张两淮、两浙、广东等省“同是食毛践土”，应“踊跃急公”，且加价并非创始，不致病民累商，请两淮、两浙一体加价。[③]

道光帝的上谕几乎完全重复阿尔邦阿的观点，称加价实行十多年，“商民相安”，盐引滞销是由于缉私不力，“并非加价所致”。他强调当下战事、河工需费浩繁，国家经费有常，“自应宽为筹备”，并谕令各督抚、盐政“体察情形，查照旧例，妥议具奏”，要求“实有裨于国用，仍不致累商病民，方为妥善”。[④] 其倾向已非常明显，各地官员自不能不心领神会。

两江总督琦善沿着皇帝的思路，在奏折中设问：“于今百物昂贵，未闻病民，何独盐价稍为加增即致有伤物力？”他认为官引壅滞是由于私贩肆行、缉私不力，“加价之不致病民，亦不致累商”，奏请淮南、淮北一律加价 3 厘，每年可得银 169 万余两。[⑤] 浙江巡抚程含章也奏称“从前加价未停之时，商民历久相安，并无受累”，奏请正引、票引等地每斤盐分别加银 2 厘，每纲共加价银 52.8 万余两。[⑥] 两处均经户部议准实行。两广总督李鸿宾则引嘉庆十四年成例，强调两广盐商资本微薄，滞销之埠居其大半，若加增盐价，民间“必不乐从”，奏请免于加价。[⑦] 两广因有嘉庆十四年虽加价而未拨解河工、不久即告停止的成案，道光帝直接朱批“依议”，两广遂免于加价。

此次加价归公，由堵筑高堰漫工而起，又称“堰工加价”。堰工及西北兵事先后结束，于是各地陆续奏请停免。道光八年四月，长芦、山东堰工加价已征满三年，经长芦盐政奏请，将堰工加价 2 文，分 1 文解部充公，1 文归商补完积欠。[⑧] 此后每当届满，就会奏请暂缓停止，习以为常。道光九年，两淮盐政奏陈“淮盐额定卖价本重，复增三厘加价，其值愈昂，因而私盐销售更易”，请停免加价。[⑨] 稍后两江总督蒋攸铦指出淮盐成本较重，加价之后“蹇滞更甚”，“徒有加价之名，转有累商之实”，奏请仿照道光元年停免之例，将淮盐加价 3 厘均予停止。道光帝予以批准。[⑩] 道光十年，浙江巡抚刘彬士也奏请仿照道光元年停免成案，奏准停止加价。[⑪]

（四）道光二十二年“豫工加价”

鸦片战争之后，清廷为筹集军费和赔款等项开支，财政形势空前严峻。同时黄河大堤屡次

---

① 《清宣宗实录》卷 80，道光五年三月戊戌、庚戌。

② 《宫中档朱批奏折》，道光六年正月十三日南河总督严烺奏，档案号：04-01-35-0504-017。

③ 《军机处录副奏折》，道光六年九月初十日内务府大臣阿尔邦阿奏，档案号：03-3177-040。

④ 《清宣宗实录》卷 105，道光六年九月戊子。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，道光六年十月初一日两江总督琦善奏，档案号：04-01-35-0504-032。

⑥ 《宫中档朱批奏折》，道光六年十月初六日浙江巡抚程含章奏，档案号：04-01-35-0504-034。

⑦ 《宫中档朱批奏折》，道光七年正月二十四日两广总督李鸿宾奏，档案号：04-01-35-0504-043。

⑧ 《宫中档朱批奏折》，道光八年十月初六日长芦盐政阿扬阿奏，档案号：04-01-35-0506-010。

⑨ 《宫中档朱批奏折》，道光九年九月初八日两淮盐政福森奏，档案号：04-01-35-0506-048。

⑩ 《宫中档朱批奏折》，道光九年十一月二十四日两江总督蒋攸铦奏，档案号：04-01-35-0506-059。

⑪ 《清宣宗实录》卷 166，道光十年三月戊午。

漫决，其中道光二十一年六月祥符决口，洪水围开封，20余州县受灾。堵筑决口费用需600余万两。次年，清廷加紧筹备海防，军机大臣穆彰阿等面奉谕旨筹备河费、军需，随后以附片形式，特别提出参照嘉庆十四年和道光六年两次盐斤加价成案，令各督抚、盐政参酌情形复奏。道光帝谕令各省官员“因地制宜，于经费实有裨益，而仍无拂于民情，即行条议具奏”，同时转发了穆彰阿等盐斤加价之议。[①] 此项盐斤加价是为河南漫工和海防经费筹款，所以被称“豫工加价”或“海防加价”。

长芦盐政德顺复奏称，查考历届“成案”，盐斤加价“并无窒碍”，“商销之畅滞，全视缉私之力与不力，无关盐价之加与不加”，而目前河工、海防，“无非为民生起见”，商民“当勉效涓埃”，奏请依照历届工需成案，每斤加制钱2文，可增制钱56万余串。[②] 山西布政使乔用迁奏，河东盐引自嘉庆十五年奏准加价后，“历经拨解至今，尚未停止”，每年实解纹银12.6万余两，因各地情形迥不相同，应如何加增，“必须悉心筹度，方能定议”。[③] 几个月后山西巡抚梁萼涵再次复奏，强调该省情形“俱难再议加价”，“加价一节，无以取之于民，其势不能不责之于商，而阖纲商人近年疲累已极”。本年因军需报销捐银40万两，“实已心力俱竭，若复因加价受累，恐疲乏日甚，难以支持，必致有误正课”，而且其他各省加价均已停免，河东加价一直征收，此次自难再加。道光帝谕称河东“较之他省，更属难以加增，应请免议”。[④]

两淮和两广仍旧与堰工加价那次一样，奏请免于加价。两江总督牛鉴奏称，“是多得加价之三百三十万余两，转少征奏销之四百二十四万余两，得不偿失，一望而知。虽当时敝坏之由不尽关于加价，而口岸之销滞课悬，实因加价而愈困”。[⑤] 与之类似的还有浙江，巡抚兼管盐政刘韵珂奏称此时浙江刚遭战火，“减价尚恐不足敌私，若一经议加，则疮痍未复之穷黎更将贪贱食私，官盐必愈形壅滞”，“诚恐有虚名而难冀实效”。[⑥] 道光帝谕准免于议增。两广因堰工加价即被免征，且已捐输军需银40万两，也得以免缴。[⑦]

两淮、两浙等处这次得以免加，一方面是督抚所强调的加价导致盐引滞销造成正课积欠。两淮积欠严重，到道光十年，外欠多达4000万两，盐引滞销在三分之一以上。[⑧] 两淮每年报拨户部盐课达200余万两，如果因百万两加价导致正课无法完成，如牛鉴所称，“为益于经费者甚小，而为损于经费者甚大”。同时也有另一方面的原因，就是为了筹集军需，这些地区盐商已经进行了巨额捐输，如河东、两广盐商各捐输40万两，两浙盐商捐输120余万两，如果再加上盐斤加价，最后必然影响正课的收入。

芦盐所行销的直隶、山东、河南等地之所以照旧加价，很大程度上是为了最终加价能够“归商”或者归补积欠。但地方官员及盐商均乐于加价“归商”，对于加价归公，仍有推诿之意。如山东经署巡抚麟魁奏请每斤暂加制钱2文。两年后巡抚崇恩即奏称，“各商皆以行销壅滞，意存观望”，最后虽然议定加价，但也表示“或因此加价而致引停课绌，亦当据实奏明，另行变通办理，总期上裨国计，下顺舆情”。[⑨] 道光二十五年，崇恩又奏，试办一年以来，“官盐价昂，私贩渐起，愚民贪贱食私，法难尽禁，上年办理正课奏销，即形竭蹙”。加价本为豫

① 《清宣宗实录》卷369，道光二十二年三月己未。
② 《军机处录副奏折》，道光二十二年四月初三日长芦盐政德顺奏，档案号：03-3188-015。
③ 《军机处录副奏折》，道光二十二年四月初五日山西布政使乔用迁奏，档案号：03-3188-014。
④ 《军机处录副奏折》，道光二十二年七月二十六日山西巡抚梁萼涵奏，档案号：03-3188-028；《清宣宗实录》卷379，道光二十二年八月戊寅。
⑤ 《宫中档奏折》，道光二十二年五月初一日两江总督牛鉴奏，档案号：故宫111783。
⑥ 《军机处录副奏折》，道光二十二年七月二十四日浙江巡抚兼管盐政刘韵珂奏，档案号：03-3188-030。
⑦ 《清宣宗实录》卷376，道光二十二年六月乙巳。
⑧ 倪玉平：《博弈与均衡：清代两淮盐政改革》，福建人民出版社，2006年，第61页。
⑨ 《军机处录副奏折》，道光二十四年三月十六日山东巡抚崇恩奏，档案号：03-3190-013。

省河工经费，“大工早经告竣，无待指款协济”，“再令勉强从事，转于正课有妨”，奏请将此项加价“即行停止以重课运”。[①] 稍后奏准此项豫工加价，以 1 文归商，1 文改为协济加价归补运库垫款。归商以及补缴积欠的加价，每当届满，则无呈请停止之奏，每三年届满往往奏请延展。

嘉道时期只有三次盐斤加价归公，实行的时间有限，而且加价地区也逐渐减少，乃至第三次加价只有长芦、山东两盐区，但其对后来还是产生了深远影响。作为一种“权宜之计”解决特定时期的财政困难，盐斤加价提供了一条可行且便捷的途径，因此此后常被议及。比如道光三十年，淮南实行票盐改革，裁撤各种浮费，公费无从支出，湖广道监察御史汤云松就建议每斤加价 5 文，合计加价 280 余万千文，折银 120 余万两，其中 100 万两作为正额报拨，余银 20 万作为津贴员弁薪水及缉私经费。[②] 两江总督管理盐政陆建瀛议复称，“从前屡议加价，而盐课始有积欠”，将两淮积欠归因于历次加价，认为“未便加价”。[③] 此次加价之议虽然作罢，但在咸丰以后，每当财政支绌，往往再起加价之议，到光绪、宣统年间，愈演愈烈，渐有失控之势。

四、盐斤加价归公对盐税变革的影响

嘉道两朝为筹集河工和军需经费推行的盐斤加价，是否真正有助于解决经费需求，还很难确知。从加价幅度看，加价较之盐课正项，增加几达一倍以上。下文表 1、表 2 中统计了河工、堰工两次归公加价的数据，预计征收的加价银分别高达 230 多万、2600 多万两。据陈锋统计，若将盐斤加价所得纳入统计，嘉庆十四年至道光末年的盐税岁入一般可达 1000 万两左右。[④] 倘若这些加价能够如数完缴，并且不对正杂课税征收产生负面影响，当然会使朝廷财政能力有所增强。

表 1　嘉庆十四年河工加价表

盐区	加价标准	每年所增银数（两）	停免时间	预计收银（两）
长芦	钱 2 文 / 斤	52.6 万	道光元年	631 万
山东	钱 2 文 / 斤	29.8 万	道光元年	357 万
两淮	银 3 厘 / 斤	67.9 万	嘉庆二十五年	815 万
浙江	银 1-2 厘 / 斤	52 万	道光元年	624 万
河东（山西）	银 1 厘 / 斤	16 万	未停免	192 万
两广	银 1-2 厘 / 斤	20.09 万	嘉庆十五年	40.18 万
福建	免于加价			
陕西	免于加价			
甘肃	免于加价			
合计		238.39 万		2659.18 万

注：“预计收银”的数额是根据每年预收银数与加价年限相乘所得，实际收银则受很多因素影响。河东加价并未停免，所列数字，仅是嘉庆年间收入。

资料来源：中国第一历史档案馆藏《军机处录副奏折》，档案号：03–1777–073、03–1777–082、03–1778–015、03–1778–018；台北故宫博物院藏《宫中档奏折》，档案号：故宫 099164、故宫 100574。

---

① 《军机处档折件》，道光二十五年六月初二日山东巡抚崇恩奏，档案号：故机 074890。

② 《军机处录副奏折》，道光三十年十二月十五日湖广道监察御史汤云松奏，档案号：03–3194–064。

③ 《军机处录副奏折》，咸丰元年正月十一日两江总督管理盐政陆建瀛奏，档案号：03–4385–002。

④ 陈锋：《清代盐政与盐税》，第 226 页。

表 2　道光五年堰工加价表

盐区	加价标准	每年所增银数	停免时间	预计收银
长芦	钱 2 文 / 斤	50 余万两	道光八年	150 余万两
山东	钱 2 文 / 斤	20 余万两	道光八年	60 余万两
两淮	银 3 厘 / 斤	169 万两	道光八年	507 万两
浙江	银 1-2 厘 / 斤	52.8 万两	道光八年	158 万两
合计		291.8 万两		约 875 万两

注：两淮加价总额较前次大幅增加，是因为前次两淮行销湖广、江西等地盐斤已加余息，免于加价，此次则一并加价。河东前次加价并未停止，加价收入非为修理高堰工程，因此表中不再开列。“预计收银”是三年加价拟收银数，并非实际收银数量。

资料来源：中国第一历史档案馆藏《宫中档朱批奏折》，档案号：04−01−35−0503−041、04−01−35−0503−042、04−01−35−0504−032、04−01−35−0504−034；《军机处录副奏折》，档案号：03−3176−011、03−3176−015。

但实际征收情况肯定复杂得多。部分盐区的加价征缴情况较为理想。例如，河东加价每年约 16 万余两，道光十一年因银钱比价变动，调整为 12 万余两，据奏报基本能够按时完缴。然而，也有不少盐区未能足额完缴，甚至影响正课，加剧了积欠。如表 3 统计，嘉庆十四年至二十五年间，长芦盐斤加价起初尚能全额征收，但到后期未完银数几乎占到应征银数的一半左右。据道光二十五、六年间的统计，仅商欠道光二十四年豫工加价及堰工加价，合计就达 103 万余两。[①] 两淮在道光六年至九年间的加价共应征银 389.9 万余两，实际征收 330.3 万余两，欠解银 59.6 万余两。虽然加价在一定程度上对经费有所补充，但在加价期内，正杂盐课短报达 424.44 万余两，其他欠完帑利规费等款项尚未计算在内。[②]

由此可见，盐斤加价在实际推行过程中，虽然短期内取得了一定成效，但整体上仍面临诸多问题，对正课征收产生了负面影响，一定程度上加剧了盐课积欠。长芦、两淮盐务积弊积重难返，加价归公显然是原因之一。

表 3　嘉庆年间长芦归公加价银完欠表

起止时间	应完数额（两）	实完数额（两）	未完数额（两）
14 年 8 月至 14 年 10 月	161 883	全完	
14 年 11 月至 15 年 10 月	617 806	全完	
15 年 11 月至 16 年 10 月	600 997	528 601	72 396
16 年 11 月至 17 年 10 月	600 188	500 323	97 165
17 年 11 月至 18 年 10 月	530 666	301 119	229 546
18 年 11 月至 19 年 10 月	528 128	30 214	223 914
19 年 11 月至 20 年 10 月	509 790	273 026	236 764
20 年 11 月至 21 年 10 月	543 259	283 460	259 798
21 年 11 月至 22 年 10 月	539 056	270 941	268 115
23 年 11 月至 24 年 10 月	558 870	372 543	162 543
24 年 11 月至 25 年 10 月	530 798	273 712	253 485

注：本表统计的归公加价均指为工需或饷需所加盐价，归公以完积欠不计。因资料限制，有的年份数据暂缺。

资料来源：中国第一历史档案馆藏《宫中档朱批奏折》，档案号：04−01−35−0489−028、04−01−35−0490−044、04−01−35−0492−007、04−01−35−0494−020、04−01−35−0495−046、04−01−35−0496−011、04−01−35−0497−005、04−01−35−0499−011；《军机处录副奏折》，档案号：03−1778−063、03−1782−024、03−1782−076。台北故宫博物院藏《军机处档折件》，档案号：故机 048869。

---

① 《军机处档折件》，商欠道光二十四五年豫工加价并欠堰工加价等清单，档案号：故机 080793。

② 《宫中档奏折》，道光二十二年五月初一日两江总督牛鉴奏，档案号：故宫 111783。

嘉道时期盐斤加价“归公”，在 50 年间仅实行了三次，累积加价时间也不过 15 年左右，但其在清代税收体制演变中却具有重要的标志性意义。与田赋征收受到“永不加赋”国策约束不同，清廷对盐课收入有“最大化追求倾向”。只是受制于各种条件，盐课增长“并没有达到最大可能性”。① 盐课正额的增长，与同时期的人口和经济发展相比，相对迟缓，即使到清朝末年，增量也很有限。从表 4 中不难发现，清末预算中的盐课正课，只是与清前期高峰时的盐课数额相当，而盐税中增加幅度最大的正是盐斤加价，达到盐税总额的三分之一强，足以说明盐斤加价在特定时期盐税结构中占据的重要地位。

表 4　清宣统末年预算盐政经常岁入表

盐税款项	数额（两）	占比	盐税款项	数额（两）	占比
灶课	262 056	0.55%	杂捐	2 239 245	4.7%
正课	7 699 526	16%	官运收入	5 462 278	11%
税厘	9 019 352	19%	商包各款	2 440 104	5%
加价	1 7317 578	36%	杂款	3 079 796	6%
合计	4 7519 935				

资料来源：《前清宣统季年预算盐政经常岁入》，《谈盐丛报》1913 第 1 期。

清廷尽力避免正式大幅增加课税，那么在当时统治者看来，盐斤加价又属于什么性质？在盐斤加价从“归商”到“归公”的转变中，大体能看到其中的逻辑。

财政支绌之时，清廷没有选择直接增加盐课或者直接加价归公，一方面是受“原额主义”的影响，盐引、盐课的数量增加受到一定限制。② 加税或加价，都必然会导致私盐畅销，增加官府的管理成本，使得盲目增税不一定能达到理想效果。另一方面，清廷虽然没有明言增加盐税也属于“加赋”，但“永不加赋”国策隐含的是“轻徭薄赋”的儒家理想，“薄赋”指的不仅是“田赋”，关税、盐课等自在其中，嘉庆帝所说的“与加赋少异”，固然是想表明盐斤加价与“田亩加赋”不同，但所谓“少异”，也说明在他的心目中，两者相差不大。所以在“永不加赋”理念下，朝廷在增加税收方面尽可能保持“克制”，从嘉庆帝在谕旨中批评大臣“言利”即可窥知一二。此外，食盐是人们日用必需之物，在现代经济学中被视为缺乏弹性商品，无论贫贱富贵，所需数量相差无几。这就导致盐税对贫困的绝大多数民众最为不公，因而有“恶税”之称。清人对此也有认识，称“贫民之食盐不加少，富民之食盐不加多，是贫富有同一之负担也”，“在富者不过九牛之一毛，而贫者已觉其生计之艰难”。③ 所以，清廷在增加盐课方面表现得相对慎重。

但定额化财政体制毕竟有其局限，当面临重大非常规支出时，难免捉襟见肘。既然不能轻易正式增加税收，就要有其他的应对方式。清廷对类似的经费需求，倾向于依靠官民“自愿”提供支持。因此，带有“自愿”色彩的“捐输”在清代财政体制中就发挥着重要补充作用。而在各种群体的捐输活动中，盐商捐输尤为重要。每当发生重大军事行动、赈灾或公共工程建设时，盐商因财力相对雄厚，通常积极参与捐输。据陈锋统计，有清一代盐商报效共计 8100 多万两。④ 江晓成统计乾隆朝盐商捐输达 3946.3 万两，嘉庆朝总计捐输 6857.6 万两。⑤ 可见，在军需、赈济、水利等公共事务方面，捐输确是一项重要的经费来源。

---

① 黄国信：《规制如何生财：清代盐政基本原理研究（1644~1850）》，社会科学文献出版社，2024 年，第 48−58 页。

② 关于清代盐引、盐课定额与“原额主义”的讨论，参见黄凯凯：《“疏引裕课”：清前中期的盐课征收与官盐营销》，中山大学博士学位论文，2018 年。

③《直隶财政说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》第 2 册，湖北人民出版社，2015 年，第 42 页。

④ 陈锋：《清代盐政与盐税》，第 301 页。

⑤ 江晓成：《清乾嘉两朝盐商捐输数额新考》，《中国经济史研究》2021 年第 4 期。

与其他官民捐输往往直接以个人财产进行“报效”有所不同，盐商拥有运销食盐的专利，难免会将捐输负担通过盐价转嫁到消费者身上，从而使盐商的“自愿捐输”变成一项间接性的税收。乾隆四、五年间，在议定湖广地区盐价的讨论中，盐商捐输是否应该列入成本摊入盐价之中，成为焦点。经过激烈讨论，最后大学士议准，捐输不得计入成本。[①]但捐输毕竟是一种额外负担，随着其数额不断增多，加上其他运销成本的上升，必然造成正课积欠。为了维持盐引运销及盐课的正常征收，朝廷不得不通过加价的方式对盐商给予补偿，这就是加价“归商”的由来。盐商因捐输所遭受的损失，又通过加价归商得到弥补，而朝廷获得的捐输收入，又可能因盐课积欠而损失掉。与其如此，不如加价归公更为直接。所以到嘉庆年间，发生了由加价归商到加价归公的转变。

加价具有强制性和普遍性，很容易被民众视为加税。为了显示其与加税不同，清廷从筹划加价归公开始，就反复强调其“与加赋少异”。首先即突出加价的“受益性”，在确定是否加价以及加价用途时，重点考虑加价目的是否与民众有关。如嘉道时期三次加价，在决定不同盐区是否加价时，都把工程与当地商民切身利益的关系作为考量的重要因素。其次，强调加价的“权宜性”与“临时性”，加价归公并非永久性的，而是根据特殊需要，决定是否加价以及加价的幅度，工程或战事结束，加价即应停止。最后，强调民间的承受能力，在保证足额经费的前提下，尽量将扰累民间降低到最小程度，避免造成社会动荡。这种由于特定需要，向民间强制索取的行为，清廷多以“借资民力”一语含糊概括。[②]“借资民力”的临时性的特点，是其区别于正式赋税的主要特征。盐斤加价归公自动议之始就强调此点，而在嘉道时期直至清末，无论加价如何频繁，在这一点上是相同的，这也是清廷始终没有将其作为正式“税收”的重要原因。

“借资民力”对税收体制的影响，就是在额定税赋没有大幅度增加的前提下，能尽快从民间汲取财力，满足特定经费需求。盐斤加价也是如此。与增引、增课等直接增加盐税的方式相比，通过加价并将增加的部分纳入官府支配，显然更为直接、迅速，增加的幅度也大得多，收入较之正课数额往往成倍增加，有助于短期内筹集巨额经费。

虽然清廷始终淡化盐斤加价的税赋性质，但其本质就是一种税收，而且与陋规、私征不同，是经过朝廷批准的合法“加税”。如《清盐法志》中所说，“纳盐税于售价之中，盖兼有课税性质”。[③]清末民国时期，将类似这样依托于正税而进行的加派，称为“附加税”。“附加税”有“一时一事”的特点，针对特定经费需求而征收，相对灵活，也有依托正税征缴、降低征税成本的优点，但也存在严重缺陷。

首先，由于缺乏严格的限制，每当遇到经费紧张的情况，朝廷或地方就会以“公益”为借口接连实行，容易失控。嘉道以后，咸丰、同治年间均曾实行加价，到光绪朝，更日益频繁。清人自己也承认，嘉庆以后，“每遇大兵大役，不得已而议加盐价”。[④]从表5所列咸丰至光绪时期长芦加价，也可窥知一斑。另据陈锋统计，仅湖南一省，加价名目就多达11项，少则数千两，多则数十万两，“而且一直沿而不废”。在部定加价之外，不少地方为解决辖区财政困难，提出各种“外销加价”。[⑤]如浙江，既有“内销加价”，又有“外销加价”，“内销加价”中就有多款：光绪二十年因筹军饷，每斤加制钱2文，每年约增17—18万两；光绪二十七年为筹集赔款，每斤加价2—4文，每年增50万两；光绪二十九年，为偿还赔款，每斤加价1—2文，每年约增16—17万两；光绪三十四年，为抵补洋药税，每年增银1万余两。“外销加价”，往往“体察情

① 《清高宗实录》卷120，乾隆五年闰六月乙巳。

② 关于“借资民力”的解释，可参看刘文远：《“借资民力”与四川“按粮津贴”的税收化》，《清史研究》2022年第3期。

③ 《清盐法志》卷21，《长芦十二 · 运销门八 · 盐价》，盐务署1920年铅印本。

④ 《清盐法志》卷3，《通例三 · 征榷门 · 课税》。

⑤ 陈锋：《清代盐政与盐税》，第197−198页。

形，酌量办理。或以斤计，或以篰计，或不计引斤由商包缴”，“收无定额，多寡不一”，“名目繁多，迹近琐碎”。[①] 累积起来，加价额度早已超过正课。1915 年，北洋政府仿一条鞭法，统一盐税，颁布盐税条例，禁止以他种名目征收“附加税”。但随着国家政局动荡，各地纷纷巧立名目，盐税附加又有泛滥之势，如时人言，“是盐税附加之为害，实不减于田赋”。[②]

表 5　咸丰至光绪朝长芦盐斤加价表

加价时间	加价名目	加价额度	加价事由
咸丰九年	军需复价	每斤规复盐价制钱 2 文	天津善后需款
同治五年	荥工加价	豫岸每斤加制钱 2 文	筹备河防军费，后改荥工经费
同治十一年	荥工加价	改解部 5 万两，豫岸每引交银 2 钱 8 分	
同治十三年	北引加价	直岸每斤加制钱 2 文	因银价增涨，弥补赔累
光绪二十一年	直省加价	每斤加制钱 1 文	筹还四国赔款
光绪二十一年	豫省加价	豫岸每斤加制钱 2 文	补充豫省饷需
光绪三十四年	通行加价	普遍加制钱 4 文	抵补药税
光绪二十六年	豫省一文加价	芦盐加价 1 文，不久停止，三十二年复	
光绪二十九年	新增加价	直、豫各岸每斤加制钱 4 文	筹还新案赔款
宣统元年	津浦铁路加价	直岸每斤加制钱 4 文	作为津浦铁路股本

资料来源：《直隶财政说明书》，第 37–38 页。另参见《清盐法志》卷 21《长芦十二 · 运销门八 · 盐价》。

其次，“附加税”有加剧中央、地方财权争夺的弊端。如贾士毅所说，实行“附加税主义”，“其结果往往中央与地方互相牵掣，权责既不明确，税款又多混统，以致酿成利则互争，害则互卸之弊”。[③] 这在嘉道时期三次加价归公的实践中也有体现。两淮、两浙乃至两广动辄以盐斤加价必然导致盐引壅滞、影响正课为由，百般推诿。而一旦皇帝颁布严旨，又曲意迎合，称加价不致加剧私盐泛滥。长芦、山东虽相对积极，但所热衷的是加价期满后能顺便将所加之价用以归商调剂，或归补垫款，实际上对因公加价也持抵制态度。类似的斗争，在以后的加价中也常有发生。支持加价时，将其视为“上不病国，下不扰民，而能力集巨资，舍盐斤加价别无良策”的良策，强调“与其另筹他款，不如专注盐斤”。[④] 有的甚至称“值此民穷财竭之时，欲筹巨款，其最公最普者莫如盐斤加价”。[⑤] 而反对时，则认为“盐斤本有加价，若再加重，几同竭泽而渔，转类于加赋重征，未免烦苛太甚”。[⑥] 几乎每次加价，都充满争执。

如同治九年，因清军平定新疆之役，督办西征粮台的侍讲学士袁保恒奏请普加盐价以济军饷，几乎遭到全国各地督抚的一致抵制。两江总督曾国藩、直隶总督李鸿章、山西巡抚何璟、河南巡抚李鹤年、两广总督瑞麟、山西巡抚鲍源深、闽浙总督英桂、四川总督吴棠等，几乎所有地方督抚，都具折表示碍难执行。曾国藩奏称“减价以敌邻私，淮引尚难畅销”，逐条列举“四不可”，予以驳议。[⑦] 李鸿章也奏称，长芦已有豫岸防堵等加价，商力疲敝，屡次呈请停免，如再增价，恐额引销售更加壅滞，“不惟加价无着，且恐正课日亏，再四筹商，所有长芦盐

① 《浙江全省财政说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》第 5 册，第 587-589 页。
② 《国府明令禁征盐斤附税》，《工商半月刊》1934 年第 6 卷第 16 期，第 102 页。
③ 贾士毅：《民国续财政史》第 1 册，商务印书馆，1932 年，第 24 页。
④ 《光绪朝东华录》，光绪三十四年六月乙亥，中华书局，1984 年，第 5944 页。
⑤ 《电报档》，光绪二十七年八月二十日收两江总督刘坤一电，档案号：2-02-12-027-0611。
⑥ 《复总署议驳东抚条陈》，《李鸿章全集》第 34 册，安徽教育出版社，2008 年，第 620 页。
⑦ 《宫中档朱批奏折》，同治十年二月初二日两江总督曾国藩奏，档案号：04-01-35-0523-029。

价，应请免再议增，以恤商力而保课帑”。① 浙江巡抚杨昌濬奏称“若转议加价，必致私贩日多，官引日滞，与其贻误于将来，不若直陈于先事”。② 英桂更是强调“闽省下游则逼处海隅，滴水成盐，枭贩因之充斥”，如果加价三四文，“恐小民贪贱食私，不独官引滞销，于课厘大有窒碍，且恐小民动罗法网，将来买私卖私之案不胜拿办之烦”。③ 其他各地督抚所言，也大体类似。

此次加价之议未能获准。两年后，因西征饷需更加窘迫，袁保恒再提加价之议“以维大局”。他逐条驳斥了上次各督抚的主要意见，认为“防海与出关之饷既均不可缺”，“倘能别筹大宗之饷，则盐斤加价之说可以不行，否则惟有如此为长策”，意即如果没有其他途径筹集到大宗款项，则盐斤加价就是“长策”了。他强调盐斤加价是一项岁入“大宗之款”，而且还是“祖宗屡行之法”，显然指的是嘉道时期三次实行而言，“援案暂行”，并非加赋，自可施行。④ 如前次一样，此奏经各省督抚讨论，仍未获准。

在左宗棠这样的当事者看来，盐斤加价实属“济时要着”，他在给袁保恒的信中说：“尊议盐斤加价一节，较有实济，极佩荩画周详。弟如饿夫，得闻饭香，已作一饱之想。”但他早已了解各督抚的态度，不得不承认：“事有难行。且人情各顾其私，为人谋者必不如为己之工也。”⑤

类似围绕盐斤加价而展开的中央与地方博弈，遇普加之奏必驳，但在辖区内加价，特别是外销性质的加价，则百计迭出，这在晚清几成常态。晚清中央与地方之间复杂的斗争，同时也蕴含着清朝政治体制以及财政体制转型的契机。但也如有的学者所言，这种斗争过程，特别是后来朝廷在处理盐斤加价时采用财政集权的举措，一定程度上也加剧了地方督抚离心倾向，“造成了中央和地方的进一步隔阂，最终关系破裂、解体”。⑥

再次，是加价之类的“附加税”缺乏足够的正当性，容易遭到民众的抵制。盐斤加价在这方面表现尤其突出。早在乾隆朝盐斤加价归商之时，反对意见就此起彼伏。当时虽然号称归商，实际上是将盐商的负担转嫁到普通民众身上，其“加赋”性质丝毫未减。所以嘉庆四年朱珪驳回长芦加价之请时，正是从“事近加赋者皆议驳”的背景出发。嘉庆帝自己也认识到“病民以裕商，更属不值”。加价归公，性质有所不同，朝廷明确是“借资民力”，强调了工程为百姓保护田庐的“受益”性质，即使如此，还是不乏反对声音。

就在嘉庆十四年直隶等省奏报盐斤加价之时，山东昌乐县僧人性悟就到步军统领衙门“越分”投递条陈，称直隶等地“盐之增价过多，而众口咸皆苦其昂贵”，批评官员率意奏增盐价，是“希图取巧讨好，是为爵位之策者，实非为国家之计”。尽管在官府看来，该僧人是以“俚鄙不经之言妄论国政，殊属越分”，从中还是不难看出，盐斤加价在民间引起很大震动，以至于乞讨为生的流浪僧人都“冒渎天听”，劝皇帝“上格天心，下恤民情”。⑦ 以后每有加价之议，除了地方督抚等出于地方利益的考虑加以驳议之外，也多有从反对“加赋”的角度提出的抗议。如道光四年阿尔邦阿提出加价之议，巡视南城湖广道监察御史蔡学川就上奏，逐条驳议，首先就指出加价给民众增加负担：

> 盐引加价，虽属一时权宜，莫非民间膏血。故钱漕所出，尚在有力之家，盐价所加，算及无业之民。特暗耗于日用，民不觉其取耳。且上取其一，下必倍之。由大商而小贩，层累而加，

① 《军机处档折件》，同治十年六月初一日直隶总督李鸿章奏，档案号：故机 108592。

② 《宫中档朱批奏折》，同治九年十二月十九日浙江巡抚杨昌濬，档案号：04-01-35-0523-027。

③ 《宫中档朱批奏折》，同治十年二月初三日闽浙总督英桂奏，档案号：04-01-35-0523-032。

④ 《军机处档折件》，同治十三年十二月初八日办理西征粮台袁保恒奏，档案号：故机 119088。

⑤ 《与袁筱坞阁学》，《左宗棠全集》书信二，岳麓书社，2009 年，第 414-415 页。

⑥ 李丽霞：《清末盐斤加价与财权关系的转变》，《历史教学》2015 年第 2 期。

⑦ 《军机处录副奏折》，嘉庆十四年四月十九日步军统领禄康等奏，档案号：03-2457-012；《军机处录副奏折》，嘉庆十四年四月步军统领禄康奏折所附条陈，档案号：03-2457-013。

至民间岂止每年三十万而已哉！[①]

普通民众对加价的抵制，首先会表现为买食私盐。清中期以后，盐法弊坏，私贩云起，与盐价提高有直接关系。有时候还会演化为激烈的对抗行动。如阜宁百姓因官盐由每斤 10 文递增至 20 文以外，“乡民素所未闻，以致怨声载道”，将设立不到十天的东坎发售局拆毁，就连清军的炮船也未能幸免。[②] 晚清各地民变蜂起，税收日渐沉重是主要原因，其中盐斤加价的失控，也是重要因素。如刘增合所说，“清季民变因盐斤加价而揭竿者骤行增加，不为无因”。[③]

当然，盐斤加价只是款目繁多的“附加税”中的一种。由于清廷在增加财政能力方面采取“附加税”形式，当然也就难免遭受因税收失控带来的社会动乱的后果。如郝煜等的研究所示，频繁、沉重的地方附加税激化了社会矛盾，使得庚子之前十年抗税频率为每年每府 0.02 次，增至此后每年每府 0.15 次，大大动摇了清廷的统治基础。[④]

五、结语

清朝鉴于明朝“亡于三饷加派”的历史教训，逐渐将“永不加赋”确立为国策，其内涵即从最高决策的层面禁止“加派”，以此强化政治的正当性。与“永不加赋”国策相表里，就是财政体制上的“定额化”与财政理念上的“量入为出”。不过，面对明清以来的社会大变革所带来的强化国家公共职能的需求，这种财政体制必然难以为继。特别是清中期以来，形势更加严峻。如何在不触动“永不加赋”国策的前提下，增强政府的支付能力，就成为一项重要议题。“盐斤加价”归公就是在这个背景下出现的。

在盐价部定以后，盐价逐渐失去了市场机制中的信号的意义，很大程度上变成了朝廷“寓税于价”的工具，经历了从“加价归商”到“加价归公”的变化。“加价归商”补贴盐商因为捐输或者其他经济压力而造成的利益受损，通过抬高盐价，而实现负担向消费端转移的目的。“加价归公”则直接将所提高的盐价收入官库，直接增加官府财政收入。在嘉道时期，为了筹集巨额河工经费而最终被提出，并先后三次实施。较之“归商”，“加价归公”在效率上更有优势，但也更接近“加赋”而与“永不加赋”国策相抵触。因此清廷在探索“加价归公”的过程中，强调其“受益性”“权宜性”“临时性”等特点，在执行中照顾不同地区的实际情况，“因地制宜”。

嘉道时期的三次加价归公，为朝廷在“正税”之外“合法”地增加收入提供了一个先例，使得类似“盐斤加价”这样的“附加税”成为朝廷乃至地方筹集经费的重要选项，并随着国家财政紧张而越发受到重视，甚至被认为是“上不病国，下不扰民”的“良策”，在晚清税收转型的过程中，日益占据重要的地位。但如同其他“附加税”一样，“盐斤加价”也有自身的弱点，特别在政治上的现代化没有展开的前提下，“附加税”与传统的“加派”一样，容易陷入失控的局面，成为激化社会矛盾，引起民众抗争的导火索。

References

Chen Feng. *Qingdai yanzheng yu yanshui* (Salt administration and salt tax in the Qing Dynasty). Wuhan: Wuhan daxue chubanshe, 2013.

Huang Guoxin.*Guizhi ruhe shengcai:qingdai yanzheng jiben yuanli yanjiu (1644–1850)* (Regulation and wealth: basic principles of salt administration in the Qing Dynasty, 1644–1850.). Beijing: Shehui kexue wenxian

① 《军机处录副奏折》，道光四年九月十八日巡视南城湖广道监察御史蔡学川奏，档案号：03-3175-036。

② 《端方档》，光绪三十二年十二月三十日两江总督端方致盛宣怀电报，档案号：27-01-001-000024-0091。

③ 刘增合：《清末禁烟时期的盐斤加价与督抚干政》，《清史研究》2004 年第 3 期。

④ 郝煜、薛邦烁：《分权的崩溃——清末财政摊派对附加税费和抗税民变的影响》，《经济科学》2023 年第 3 期。

chubanshe, 2024.

Liu Zenghe. “Qingmo jinyan shiqi de yanjin jiajia yu dufu ganzheng”(Salt price increases and local governors intervention in the late Qing Anti-Opium Movement). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) 3 (2004).

Ni Yuping. *Junheng yu boyi:qingdai lianghuai yanzheng gaige* (Game and equilibrium: reforms of the Lianghuai salt administration in the Qing Dynasty). Fuzhou: Fujian renmin chubanshe, 2006.

Return of the Increased Salt Prices to the Public Coffers and the Transformation of Salt Tax during the Jiaqing and Daoguang Periods of the Qing Dynasty

LIU Wenyuan(School of History, Renmin University of China; lwy2008@ruc.edu.cn)

Abstract: The term “ the increased salt price ” referred to the practice of raising the price of salt after its base price had been set, with the goal of “relieving of the merchants” or “increasing the revenue.” During the Qianlong period, the increased prices was mainly aimed to compensate for the losses of salt merchants. In the Jiaqing period, however, the purpose of the increased prices shifted from “return to the merchants to “return to the public coffers” in order to raise funds for river management projects. This shift was an important measure by the Qing court to address fiscal difficulties while adhering to the policy of “ freezing of the tax quotas.” It essentially fell under the broader category of “ borrowing from the people” and was legitimized by the “benefit principle.”The implementation of increased salt prices exacerbated the proliferation of smuggling and the stagnation of salt permits to some extent. Although return of increased salt price to the pulic coffers alleviated short-term fiscal pressures, the lack of institutional constraints led to its gradual loss of control in the late Qing period. It eventually became one of the most important additional taxes, highlighting the limitations of the traditional fiscal system in coping with crises.

Keywords: Qing Dynasty, finance, salt tax, increased salt prices